



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 7 | 2006

Proximité et environnement

Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime)

Thierry Kirat et Romain Melot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2574>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2574

ISSN : 1772-9971

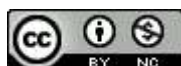
Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Thierry Kirat et Romain Melot, « Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime) », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 | 2006, mis en ligne le 10 mai 2006, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2574> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2574

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime)

Thierry Kirat et Romain Melot

- 1 D'une manière générale, les conflits d'usage renvoient à la confrontation de préférences, individuelles ou collectives, sur l'allocation des espaces et des actifs naturels localisés, non mobiles, à des usages alternatifs voire à des « non usages » dans le cas de préférences pour la conservation du patrimoine naturel (sites, faune et flore naturelles). Ils sont à l'évidence le révélateur d'externalités négatives induites par les changements qui interviennent dans l'allocation des espaces à différentes fonctions (agricole, industrielle, de transport, résidentielle, récréative, etc.). Il est désormais admis que la conjonction d'usages dans un même territoire suscite des relations de proximité entre agents marquées par la montée des antagonismes (Torre et Caron, 2002). Les cas des conflits d'environnement, qui marquent l'entrée en scène des associations de protection de l'environnement dans la gestion des usages des territoires, et des conflits entre agriculteurs et « néo-ruraux » dans le cadre de l'extension des localisations résidentielles périurbaines, sont deux exemples significatifs de l'essor d'externalités négatives liées à la proximité.
- 2 La théorie économique est relativement muette sur la question des procédures de résolution des conflits d'usage liés à des voisinages, des contiguïtés ou des proximités dans l'espace. En effet, l'analyse économique suit deux orientations alternatives : soit elle formule la question des conflits d'externalités négatives de proximité en termes de marchandage coasien dans un vide institutionnel (Torre et Caron, 2002) ; soit elle la considère comme un problème d'action collective et de contrôle des choix du décideur

politique par le vote ou l'exit (Jeanneaux, 2004). Sans méconnaître les apports de l'économie publique dans ce domaine, il n'en reste pas moins que le contexte juridique de l'émergence et du règlement des conflits d'usage est passé sous silence dans l'analyse économique. Les travaux qui échappent à ce constat sont certes présents dans le champ de la *Law & Economics*, mais se cantonnent aux règles de droit privé afférentes à la propriété et à ses limitations dans des rapports de voisinage et au regard de servitudes au profit de tiers (Bouckaert, 2002). Or, dans le cas français, les dispositifs juridiques pertinents relèvent davantage du droit administratif que du droit privé. C'est dans le cadre du droit administratif que s'expriment les conflits d'usage, alors que les conflits de droit privé s'insèrent dans un contexte intra-usage, c'est-à-dire entre usagers résidentiels de l'espace. Toutefois, dans tous les cas, les conflits portés devant les tribunaux révèlent qu'ils s'inscrivent dans des rapports de proximité organisée, plus précisément dans cette forme qu'est la proximité basée sur l'appartenance au même espace de rapports (Gilly et Torre, 2000 ; Caron et Torre, 2005).

- 3 Cet article est consacré à ce que la théorie économique laisse dans un « *angle mort* » : la dimension juridique des conflits d'usage¹. Nous analyserons ici les conflits d'usage exprimés dans le langage du droit devant les tribunaux judiciaires et, surtout, administratifs, dans trois départements français : l'Isère, la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime. Notre démarche vise au réalisme dans la compréhension des conflits d'usage tels qu'ils sont exprimés et tranchés dans la pratique juridictionnelle et privilégiée, à ce titre, une approche empirique, inductive et institutionnelle. Nous ne viserons pas à une analyse des conflits en tant que modes de coordination entre usagers en tension, comme cela a été fait par ailleurs (Torre et Caron, 2005), mais à caractériser la conflictualité dans ces trois départements et à en dégager des enseignements en termes de gestion juridictionnelle des conflits. On cherchera à déterminer si les conflits liés à la proximité font l'objet d'une approche "territorialisée" par les tribunaux.
- 4 Une mise en situation de l'approche retenue sur le plan théorique sera effectuée dans un premier temps. La section 1 démontrera l'existence de l'angle mort sur lequel nous nous penchons, dans la théorie économique des externalités de voisinage (dans la perspective de Coase) ; elle exposera ensuite notre cadre d'analyse, qui trouve ses racines dans l'institutionnalisme réaliste de Commons et s'enrichit de certains apports de la sociologie du droit de Max Weber. La section 2 présentera les principaux résultats de notre analyse du contentieux dans les trois départements considérés.

1. La dimension juridique des conflits d'usage : attribution des droits, logiques d'action et activité des tribunaux

- 5 Comment traiter économiquement le contentieux des conflits d'usage ? Dans l'absolu, trois orientations s'ouvrent : la première est de traiter du contentieux dans un schéma d'analyse économique des conflits juridiques, les actions en justice étant considérées comme une question d'efficacité du recours au tribunal par rapport à des modes alternatifs de règlement des différends (Deffains, 1997 ; Doriat-Duban, 2001) ; la deuxième est d'adopter un schéma de théorie du choix social, dans lequel les conflits sont l'issue de processus sous-optimaux de prise de décision collective sur une allocation des sols² ; la

troisième est de mettre l'accent sur la structure des droits qui s'opposent dans des situations conflictuelles. C'est dans cette orientation que notre propos se situe.

- 6 La perspective théorique que nous nous proposons de dresser est un écho à l'opinion de Broomley (1991) selon laquelle les dispositifs juridiques font quelque chose de plus qu'apporter des solutions aux conflits : ils définissent les acteurs dotés d'une capacité à revendiquer une prétention et structurent leurs positions juridiques dans les conflits. Cette approche est plus complète que celle de Coase qui, bien que posant la bonne question de la contribution des tribunaux au règlement des externalités négatives en présence de coûts de transaction positifs, ne s'attaque ni au problème positif de l'attribution *effective* des droits ni à celui de la pratique juridictionnelle.
- 7 L'analyse du contentieux des conflits d'usage pose en effet deux questions théoriques et une question empirique :
 - celle de l'attribution des droits subjectifs et les droits d'action, c'est-à-dire la définition des positions initiales, des prérogatives juridiques pour laquelle il est nécessaire de faire référence à Coase (1-) ; mais cette définition des droits est corrélativement une procédure d'allocation de ce que Commons (1924) appelait les « *exposures* », c'est-à-dire l'exposition des personnes sans droits à l'exercice par d'autres de leurs droits subjectifs (2-) ;
 - celle des logiques d'action des institutions publiques, des personnes privées et des acteurs collectifs que sont les associations de défense d'intérêts locaux ou de protection de l'environnement (3-)
 - celle du recours à un matériau empirique de nature juridique pour comprendre la structure de la conflictualité dans différents territoires (4-).

1.1. Des usages incompatibles de droits de propriété ? L'analyse de Coase

- 8 La théorie des « droits de propriété » dans la version qu'en a donné Ronald Coase, prend en considération les localisations de voisinage dans l'analyse des voies de résolution des externalités réciproques. Dans son célèbre article « The problem of social cost », Coase prend des exemples de conflits d'usage en posant les cas d'un éleveur et d'un agriculteur, d'agriculteurs et d'une compagnie de chemin de fer, ou d'un dentiste et d'un confiseur. Au cours de ce long article, émaillé de références à des arrêts de juridictions anglaises, Coase évoque les notions de nuisance, de pollution, de responsabilité pour dommages, de déficiences de la réglementation publique, de système de prix, de taxation. Son objectif est de démontrer l'existence d'une solution alternative à la réglementation et à la taxation « à la Pigou » comme mécanismes de correction des externalités. Cette solution alternative, qualifiée d'arrangement privé, consiste en l'échange de droits à exercer une activité ou à jouir d'une ressource.
- 9 Une hypothèse implicite, souvent méconnue, est retenue par Coase : il considère que les parties en conflit, faisant un usage légitime de leur droit de propriété, sont dotées de *droits substantiels égaux*. Le droit d'élever du bétail et d'augmenter la taille du troupeau est égal au droit de cultiver un champ et d'en tirer un revenu. En gommant d'emblée de possibilité de confrontation de droits inégaux et d'une hiérarchie des positions des agents, Coase développe la thèse de l'arrangement privé des droits après fixation judiciaire des positions initiales, d'abord sous la condition de nullité des coûts de transaction, puis sous l'hypothèse de coûts de transaction positifs qui restreignent ou interdisent le recours à l'arrangement privé. Dans ce cas de figure, la thèse de la

neutralité du droit contenue dans le théorème de Coase formulé par Stigler n'est plus vérifiée : si une négociation directe entre les parties prenantes n'est pas possible, la solution revient entièrement à la charge des tribunaux (judiciaires) qui définissent le cadre procédural de la résolution du litige et organisent la confrontation des intérêts en établissant la balance. De ce point de vue, l'hypothèse des coûts de transaction positifs est intéressante : elle met les tribunaux au premier rang des institutions de règlement des externalités réciproques de proximité.

- 10 Malheureusement, le projet de Coase n'est pas d'expliquer le droit des nuisances, mais de sensibiliser les économistes aux enjeux sous-jacents aux décisions de justice intervenant dans ce domaine (Longuépée, 2000). Les références aux décisions de justice sont illustratives et ne sont pas prises comme un objet en soi. Coase suppose ainsi que les droits des agents en conflits sont égaux : ce sont des droits subjectifs *a priori*, dont la jouissance légitime aboutit à une situation conflictuelle. Or, comme nous le verrons plus loin, les conflits d'usage mettent en jeu des règles du droit public et des dotations inégales en droits substantiels ; et même lorsque les conflits sont régis par le droit privé, l'hypothèse d'égalité des droits n'est pas vérifiée : la jouissance de la propriété privée est bornée légalement par un certain nombre de dispositifs tels que les servitudes (de passage, d'écoulement des eaux, d'air et de lumière, etc.) et le standard jurisprudentiel des « troubles de voisinage » (Kirat, 2003). En définitive, l'irréalisme de la thèse de Coase dans la définition des droits subjectifs rend son application empirique illusoire.
- 11 À cet égard, une voie alternative a été suivie par les économistes : associer les droits de propriété à leurs biens-supports. Les externalités sont alors davantage considérées comme des produits de l'usage de biens-supports que comme des droits subjectifs *stricto-sensu*.
- 12 Le raisonnement suivi peut être résumé en partant de la définition des effets externes posée par Mishan : « *L'effet externe est un effet direct sur le profit ou le bien-être d'un agent qui est la conséquence d'un sous-produit involontaire de l'activité légitime d'une personne ou d'une firme* » (Mishan, 1975, p. 117). L'effet externe est alors indissociable du bien produit ou consommé par l'agent émetteur, auquel il est lié, ce qui permet à Catin d'évoquer la notion de bien-support de l'apparition de l'effet externe (Catin, 1985, p. 199). Dans ces conditions, un effet externe est « *un bien joint à l'usage d'un bien support* » (Facchini, 1997, p. 111). L'indissociabilité de l'effet externe du bien support a alors deux implications :
 - d'abord, que le schème d'imputation de la responsabilité pour les dommages causés à autrui réside dans le droit de propriété sur le bien support : « *le droit de propriété est le critère de la faute, d'une part, et du dommage, d'autre part. Une atteinte à un droit de propriété constitue en même temps une faute* » (Bouckaert, 1991, p. 326). Le dommage n'est rien d'autre qu'une atteinte au droit de propriété d'autrui par le fait d'un sujet qui fait lui-même un usage légitime de son droit de propriété ;
 - ensuite, le règlement des externalités ne suppose pas une tarification (qui reviendrait à les traiter comme des biens distincts des biens-support), mais plutôt l'échange de ces derniers, au regard du fait que les effets externes sont des biens joints à l'usage des biens privés auxquels ils se rattachent. Dans l'analyse proposée par Facchini, la conclusion est alors que : « *c'est l'achat de ces biens privés qui permet de les gérer (i.e. : les effets externes, n.d.a.). Les droits des uns et des autres étant bien définis par la détention d'un droit de propriété, la question de l'attribution des droits sur les effets externes est ainsi résolue. Le juge n'agit pas sous l'objectif d'efficacité ou de maximisation de la richesse sociale, il fait simplement respecter la propriété de chacun en appliquant le principe de responsabilité* » (Facchini, 1997, p. 113).

- 13 Dans cette analyse, la solution aux effets externes réside dans l'achat par les « victimes » des droits de propriété sur les biens support : « *L'individu gêné peut toujours prendre le contrôle de la source du désagrément en achetant le bien qui le supporte. Ainsi, l'achat d'un vaste territoire permet de se protéger des nuisances sonores, des pollutions visuelles ; de la pollution de l'eau et de l'air et de la destruction de la faune et de la flore* » (Facchini, 1997, p. 115). Outre que cette analyse fait absolument l'impasse sur les effets revenu et la question de la justice distributive, elle relève d'une vision désincarnée et irréaliste des modes de règlement des effets externes. Elle neutralise aussi bien le poids des appareils institutionnels que les règles relatives à l'occupation de l'espace.
- 14 En définitive, la théorie des droits de propriété exclut trois phénomènes empiriquement repérables :
- l'existence de droits d'action en justice, détachés des droits substantiels, qui permet à des acteurs non propriétaires, voire extérieurs au territoire d'un conflit, de saisir un tribunal ;
 - la hiérarchie dans les droits et les positions qui s'affrontent ;
 - l'action collective dans la contestation d'usages des espaces et de leurs attributs.
- 15 L'enjeu réaliste auquel nous nous attachons conduit naturellement à explorer une autre perspective théorique : l'institutionnalisme réaliste (Bazzoli et Kirat, 2003).

1.2. droits et « *exposures* »

- 16 La théorie critique nord-américaine du droit du début du 20^e siècle et les prolongements que les économistes institutionnalistes comme John R. Commons lui ont donné constituent un référent théorique utile pour penser le droit comme organisant la distribution de droits entre intérêts, individuels et collectifs, dans la société. La distribution des droits subjectifs n'est pas le produit univoque d'une logique d'efficacité, comme les thèses du courant *Law & Economics* tendraient à le faire penser, mais de processus sociaux, politiques et économiques qui arbitrent entre intérêts concurrents.
- 17 Dans la pensée juridique critique américaine, l'objet central des préoccupations était l'activité des tribunaux, compte tenu de leur place dans le régime de droit jurisprudentiel qu'est la *common law*. La visée des juristes critiques et de Commons était de découvrir, au delà de la neutralité affichée des tribunaux vis-à-vis de la définition de préférences collectives, les mécanismes quasi-politiques d'arbitrage entre intérêts sociaux. En effet, la pensée juridique dominante tenait les juges dans la position d'acteurs impartiaux, prenant leurs décisions sur la base d'un raisonnement logique et indifférent aux forces sociales mises en jeu : par l'application froide et rationnelle du syllogisme judiciaire. Or, les juristes critiques, notamment ceux du courant du réalisme juridique (Fisher et al., 1993) estimaient que la motivation juridique rationnelle des décisions dissimulait, notamment dans l'activité de la cour suprême des États-Unis, des préférences politiques et une théorie implicite du social.
- 18 L'entreprise de dé-fétichisation accomplie par les juristes « *réalistes* » vis-à-vis des tribunaux les a conduit à défendre la thèse que l'attribution de droits subjectifs consiste à protéger juridiquement certains intérêts collectifs, et corrélativement à en sacrifier certains autres. À cet égard, la théorie du droit défendue par le juriste Wesley Hohfeld a été reprise et prolongée par Commons, dans son analyse des transformations du capitalisme américain et de ses bases juridiques³.

- 19 La thèse de Hohfeld consistait à découvrir les significations simultanées d'une dotation d'intérêts donnés en droits subjectifs : l'attribution d'un droit (*right*) à un intérêt donné consiste à exposer l'intérêt concurrent ou antagonique aux conséquences de l'exercice de son droit par son titulaire (d'où une situation de *no right* pour l'intérêt concurrent). L'exercice du droit confère à son titulaire une immunité au regard des préjudices qu'il cause aux intérêts non protégés, alors placés dans une position d'*exposure*, c'est-à-dire d'incapacité juridique à faire cesser le préjudice causé ou à en obtenir réparation.
- 20 Traduite concrètement, cette grille de lecture permet de saisir les traductions juridiques des externalités négatives, par exemple de voisinage. La théorie économique considère généralement qu'une situation d'externalité négative découle de l'incompatibilité entre fonctions d'utilité ou de production (Torre et Caron, 2002) indépendamment des positions juridiques des agents, et que la solution réside dans des procédures de taxation ou de réarrangement des droits de propriété. Traduite dans l'univers juridique, les externalités ne sont pas systématiquement susceptibles d'être réglées : certains préjudices ne sont pas compensables, tandis que d'autres le sont dans des conditions déterminées. La doctrine selon laquelle la victime de nuisances émises par une source qui préexistait à son installation à proximité n'a pas droit à réparation est un exemple de la première hypothèse : le principe selon lequel le préjudice subi par celui qui « vient à la nuisance » n'est pas compensable est commun au droit français et au droit anglais. Le principe de l'indemnisation du propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique est un exemple de la deuxième hypothèse, de même que celui selon lequel l'organisme public gestionnaire d'un projet d'extension d'infrastructures contribue au financement de travaux d'insonorisation des logements sis à proximité.

1.3. Acteurs et logiques d'action

- 21 Il importe à ce stade d'introduire une distinction importante pour la compréhension du fonctionnement procédural de la saisine d'un tribunal, entre droit subjectif et droit d'action. Le premier définit substantiellement le contenu du droit alloué à son titulaire, alors que le deuxième attribue la capacité à se faire entendre par un tribunal, même à défaut de droit substantiel. La revendication d'un droit subjectif n'est pas conditionnée par l'existence d'un préjudice : le propriétaire d'une parcelle inexploitée et inutilisée peut revendiquer l'expulsion de ses occupants même si leur occupation du lot ne lui cause aucun préjudice matériel. Le droit d'action est le cadre de la saisine de la justice et peut être exercé par des acteurs qui ne détiennent pas de droit subjectif ou, dans le langage de la théorie économique, de « *droit de propriété* ». C'est le cas, par exemple, des associations de protection de l'environnement dont l'intérêt à agir est jugé au regard de l'objet défini dans leurs statuts, et non au regard de leur droits subjectifs à la sauvegarde de la faune, de la flore, ou de la biodiversité.
- 22 Un enjeu particulier de l'observation des conflits d'usage est, ainsi, l'allocation des droits d'action qui ont été, en France, progressivement élargis aux organisations de défense collective de certains intérêts (des syndicats de salariés aux associations de protection de l'environnement). Par exemple, les associations ayant pour objet la protection de la nature et de la protection de l'environnement visées par les articles L.252-1 à L.252-5 du Code rural sont dotées du droit d'agir devant les tribunaux administratifs pour tout grief se rapportant à la protection de la nature, depuis la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976. Leur

droit d'action peut être dirigé contre les décisions administratives ayant un effet dommageable sur l'environnement (loi n° 95-101 du 2 février 1995)⁴.

- 23 Les éléments qui précèdent visent à montrer que le cadre juridique, substantiel et procédural, est un contexte structurant des logiques d'action en justice et des positions des acteurs, individuels et collectifs, dans ce champ. Le recours aux tribunaux ne relève pas d'un processus uniforme mais de systèmes d'action pluriels, notamment dans le contentieux porté devant les juridictions administratives. Cette pluralité concerne les « moments contentieux » dans le déroulement des opérations impliquant d'une manière ou d'une autre l'administration (collectivité locale, préfet, administration centrale) et les acteurs du conflit. L'action devant les tribunaux peut en effet se situer soit en amont du projet (par la contestation du déroulement d'une enquête publique, d'une déclaration d'utilité publique ou d'une autorisation d'exploiter) soit après que le projet ait été lancé ou réalisé (par la demande d'une indemnisation des préjudices subis ou de la réduction des nuisances). Les schémas d'action peuvent également être pluriels, et impliquer des agents dans des situations *a priori* contradictoires ; à titre d'exemple, un préfet qui prend un arrêté autorisant l'implantation d'une installation classée pour la protection de l'environnement est dans la position de l'« auteur » de nuisances futures, alors qu'il est dans celle du garant du cadre de vie local lorsqu'il agit en annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage agricole délivré par un maire.

1.4. L'activité des tribunaux comme matériau empirique

- 24 Si l'on admet que les conflits d'usage sont une question institutionnelle, l'enjeu de l'observation empirique de la conflictualité dans différents territoires est de saisir les référents juridiques, les logiques d'action et les résultats du recours aux tribunaux pour les acteurs des conflits. En d'autres termes, il s'agit de traiter le recours aux tribunaux comme un processus d'activation de dispositifs juridiques qui révèle le sens visé par les acteurs dans leur rapport au droit. Cette conception s'alimente à la source de la sociologie du droit de Max Weber (Lascoumes et Serverin, 1988 ; Melot, 2003). Le programme de recherche proposé par Weber (juriste de formation avant de devenir économiste et sociologue) porte sur l'observation de comportements « orientés » par la règle, et non simplement « adéquats » ou « déviants » par rapport à celle-ci. Ce programme prend clairement pour objet la mise en évidence de « régularités empiriques ». Or, une telle conception ne se restreint pas uniquement aux régularités des conduites individuelles ; dans l'optique de « *compréhension du sens visé* » au cœur de la sociologie de l'action webérienne, l'analyse de l'ordre juridique empirique intègre au premier rang de ses objets les « régularités d'interprétation » produites par les juges, et secondairement, par les usagers des outils juridiques et du tribunal. Ainsi, les décisions de justice contiennent un certain nombre de données qualitatives qui expriment des qualités des conflits d'usage dans des territoires déterminés et échappent à l'attention des juristes faisant œuvre de « doctrine » en commentant des textes de droit et des interprétations jurisprudentielles. Cet aspect de la science du droit porte sur « les interprétations valides » : ce que l'on doit penser de l'intention du législateur, de la logique qui a présidé aux décisions des juges. Ces réflexions sur la nature de « l'ordre juridique empirique » sont à l'origine de la distinction webérienne, très importante sur le plan méthodologique, entre une approche sociologique qui s'intéresse aux régularités d'action induites par les interprétations que les individus font des règles et une approche doctrinale qui s'attache aux définitions conceptuelles du sens de la règle.

- 25 Par là-même, ce cadre théorique amène à reconsidérer l'activité des tribunaux à la fois comme le produit et le reflet de processus sociaux. En effet, les décisions de justice sont issues de recours soit contentieux, soit de légalité pour les juridictions administratives suprêmes (le Conseil d'État, qui traite pour partie également de recours contentieux) réalisés par des *acteurs* identifiables dans des *domaines* également identifiables, au regard de *règles de droit* clairement mentionnées dans le texte des décisions qui exposent les bases juridiques de la *prétention adressée* au tribunal.
- 26 À cet égard, il importe de préciser la nature des discours portés sur les décisions de justice et leur méthodologie dans la doctrine juridique et dans une démarche de science sociale :
- l'activité doctrinale des juristes s'attache à étudier le contenu normatif de décisions de justice publiées dont le producteur (les tribunaux supérieurs) considère qu'elle a une qualité jurisprudentielle, c'est-à-dire définit une interprétation de la loi qui doit faire autorité dans des affaires futures portant sur des questions de droit similaires (Serverin, 1985) ;
 - le traitement de décisions de justice dans une méthodologie de science sociale ne vise pas à étudier la valeur normative des jugements, mais à rechercher des régularités dans l'activité des tribunaux entendus comme des opérateurs du traitement de demandes juridiquement étayées en solutions apportées aux conflits, ainsi que dans l'identification des acteurs et de leurs visées.
- 27 En nous situant dans cette dernière perspective, nous avons considéré que l'exploitation de séries d'arrêts n'a pas pour vocation de mener une analyse juridique, telle que les juristes l'accomplissent dans leur activité doctrinale. En d'autres termes, notre objectif n'était pas de commenter les décisions de justice et d'en analyser le contenu en termes d'interprétations du droit législatif ou réglementaire, ou d'étudier la jurisprudence en tant que telle. Notre méthode consiste à *utiliser les décisions de justice comme un matériau empirique, vecteur d'informations sur un certain nombre de questions clés des conflits d'usage, de leur diversité, et de leurs issues*.
- 28 Le contenu informationnel des décisions de justice en tant que matériau empirique retenu dans la recherche est certes juridique, mais il comporte également des éléments non juridiques.
- 29 Le contenu juridique exploré est relatif au cadre institutionnel des conflits d'usage, c'est-à-dire de la structure des droits, obligations et *exposures* évoqués précédemment. L'intérêt de situer les différents types de conflits dans leur contexte juridique est de mettre en évidence (voir *infra*, section 2) une différenciation entre les domaines de conflictualité de ce point de vue : à titre d'exemple, le cadre juridique du déroulement du processus de conception et de réalisation d'infrastructures de transport terrestre et, plus généralement des projets assujettis à une déclaration d'utilité publique, est beaucoup plus défavorable aux intérêts des populations concernées que celui des installations classées pour la protection de l'environnement et, plus généralement, des activités réglementées. La structure des droits est davantage ouverte dans des conflits entre usages résidentiels et usages industriels des espaces que dans les conflits entre usages résidentiels et usages de transport (Kirat et Torre, 2004, pp. 227-243).
- 30 L'observation des chances statistiques de succès devant les juridictions administratives montre en effet qu'elles sont plus grandes pour les riverains d'un projet d'implantation d'une installation classée que pour ceux d'une autoroute ou d'une ligne de transport de

l'électricité. Ces différences peuvent certes être expliquées par la qualité des requêtes introduites devant les tribunaux et le talent des avocats, mais elles doivent avant être mises en rapport avec les dotations en droits, obligations et *exposures* contenues dans les règles de droit qui s'appliquent aux différents domaines du contentieux.

- 31 Un autre type d'apport de cette méthode doit être évoqué : elle a permis de mettre en évidence qu'un type générique de facteur de conflit ne débouche pas sur un modèle unique et universel d'action devant les tribunaux administratifs. En d'autres termes, les justiciables ne se comportent pas de manière homogène sur l'ensemble des départements étudiés. À titre d'illustration, un type générique de conflit, comme un projet de réalisation d'une infrastructure de transport, peut donner lieu :
- soit à une action individuelle d'un riverain lésé, soit à une démarche de la commune concernée, soit à celle d'une association de riverains ;
 - soit à une action de prévention de la réalisation du projet en contestant la légalité de la déclaration d'utilité publique, ou du déroulement de l'enquête publique, soit à une demande de compensation monétaire des nuisances subies ;
 - soit, enfin, à une action de revalorisation du montant de l'indemnité pour expropriation, ou à une action de prévention de la réalisation du projet au regard des règlements et documents d'urbanisme concernés.
- 32 Ces différentes possibilités s'organisent différemment selon les départements : certains sont peu marqués par la mise en œuvre d'actions collectives, et sont orientés vers des logiques de compensation de la perte de valeur du foncier bâti et non bâti induite par les nuisances de l'infrastructure (Isère) ; d'autres, au contraire, sont marqués par l'engagement d'actions collectives orientées vers le blocage ou la remise en cause du projet.

1.5. Les tribunaux : des opérateurs de mise à distance

- 33 Les analyses des conflits en termes de « *proximité organisée* » mettent l'accent sur le fait que les rapports de proximité géographique se complètent de procédures de coordination entre acteurs : la proximité organisée exprime la présence de processus de concertation, de négociation, donc d'interactions et d'apprentissage déclenchés par l'émergence de conflits. Or, les tribunaux ne sont pas en tant que tels des opérateurs de ces processus, même si le recours contentieux peut être considéré comme un composante de processus de résolution des conflits. Cet aspect n'est pas dans nos préoccupations, qui se rapportent à la question de savoir si le traitement des conflits par les tribunaux révèle ou non la prise en compte de dimensions de proximité ou une gestion spatialisée des conflits.
- 34 Les conflits qui s'enracinent dans des rapports de proximité dans l'espace ne sont pas traités en tant que tels par les tribunaux, notamment les juridictions administratives : ils sont exprimés dans le langage abstrait du droit et s'expriment principalement dans la formulation de requêtes basées sur la régularité des procédures suivies dans la réalisation de l'ouvrage ou de l'infrastructure créateurs de nuisances. En d'autres termes, des conflits nés de la proximité prennent la mise en forme requise par leur déplacement dans l'espace abstrait du droit : la régulation juridictionnelle est alors un opérateur de la désatialisation ou de la dé-territorialisation des conflits d'usage.
- 35 Ce jugement mérite cependant quelques nuances au regard de la question du traitement des rapports de proximité par le droit. Le droit privé comme le droit administratif contiennent de nombreuses dispositions relatives aux distances, aux contiguïtés, aux

voisinages (Kirat, 2005) qui s'expriment soit en termes métriques, soit au regard de standards généraux dont l'application est l'affaire du juge (comme les « *troubles normaux de voisinage* »). C'est dans la sphère de la proximité géographique que se situent certaines dispositions du droit privé et du droit administratif, mais sur des échelles différentes.

- 36 En effet, les dispositifs juridiques les plus proches de la prise en compte de la proximité géographique sont d'abord ceux du droit privé : sont particulièrement concernées les dispositions du Code civil relatifs à la propriété, aux servitudes de passage, d'air et de lumière et d'écoulement des eaux, aux murs mitoyens et autres matières des actions possessoires. Mais, comme nous l'avons vu, les conflits portés devant le juge judiciaire ne sont pas des conflits d'usage au sens strict : ce sont avant tout des conflits « *intra-usages* », qui opposent des usagers résidentiels des espaces.
- 37 Parmi les dispositifs du droit administratif, c'est naturellement le droit de l'urbanisme qui est le plus explicite sur les références spatiales et les règles relatives à la proximité géographique : les règles et documents d'urbanisme mettent en jeu la destination donnée aux espaces (occupation résidentielle, économique, récréative). C'est souvent dans les termes du droit de l'urbanisme que s'expriment les contestations des changements donnés à la destination de certains espaces situés à proximité d'usagers qui considèrent que leurs intérêts sont affectés.
- 38 En dehors du droit de l'urbanisme, les autres composantes du droit administratif que sont le droit des installations classées ou des ouvrages et équipements d'utilité publique ne sont pas centrées sur des régulations territorialisées : ces règles, pour l'essentiellement codifiée dans le Code de l'environnement, organisent plus des procédures qu'elles ne définissent des références spatiales. Lorsque ces dernières existent, c'est sous la forme de dispositions relatives au zonage à partir d'indicateurs techniques, comme les niveaux de décibels permettent de définir le territoire susceptible de relever d'un plan d'exposition au bruit (Faburel, 2003).
- 39 Enfin, le contentieux de la chasse et des zones d'intérêt écologique mérite qu'on s'y attarde : il met en jeu des conflits, en règle générale assez vigoureux, mais qui n'ont pas de base en termes de proximité. En effet, les acteurs de ces conflits n'entretiennent pas de rapports de voisinage ou de proximité géographique. Les associations de protection de l'environnement ne sont pas localisées à proximité des territoires de chasse ou des zones naturelles pour lesquelles existent des projets d'urbanisation.

1.6. Conclusions

- 40 La compréhension du phénomène contentieux dans les conflits d'usage doit alors être menée dans un cadre plus large qui prenne acte du fait que les conflits mettent en jeu des agents hétérogènes (résidents permanents ou secondaires, collectivités territoriales, structures de coopération intercommunale, services extérieurs de l'Etat, exploitants agricoles, entreprises artisanales, industrielles ou de services, etc.). Ce cadre multiagents est renforcé par le pouvoir d'intervention dont sont dotés des associations de protection de l'environnement ou des groupements de chasseurs et de pêcheurs. Les conflits mettent également en jeu des dispositifs juridiques pluriels, au regard de leur origine (Code de l'urbanisme, Code rural et forestier, Code de l'environnement, etc.) et de la nature des règles qu'ils véhiculent : des règles substantielles d'une part, des règles procédurales d'autre part. Les premières définissent la substance des droits alloués à leur bénéficiaire (par exemple, un droit de passage sur une propriété voisine à fin d'accès à une parcelle

enclavée), alors que les secondes organisent la procédure au travers de laquelle des choix publics doivent être menés (comme la réalisation d'une enquête d'utilité publique préalablement à la réalisation d'un projet d'aménagement). Sur le plan procédural, la notion de conflit ne correspond donc pas directement à ce qui peut être observé dans l'activité décisionnelle des tribunaux : d'une part, parce que les décisions des juges n'ont pas pour fonction de trancher des conflits, mais de répondre juridiquement à des demandes exposant des litiges (justice civile) ou à des requêtes résultant de la lésion d'intérêts (justice administrative) ; d'autre part, parce que le contentieux administratif n'oppose pas toujours deux protagonistes, mais peut réunir une série de requérants s'opposant non à une personne, mais à une décision créatrice de griefs.

- 41 En matière d'analyse de la proximité, il est une évidence que l'action des tribunaux révèle qu'ils sont les acteurs de rapports de proximité organisée dans la mesure où ils sont sollicités par les acteurs de l'occupation des espaces et entrent dans la sphère de la régulation des usages des territoires. Mais, simultanément, ils ne sont pas des opérateurs conscients de la régulation territoriale des usages.

2. La conflictualité dans trois départements français : l'Isère, la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime

- 42 L'analyse de la conflictualité dans ces trois départements vise à répondre à deux grandes questions :
- d'abord, à l'évaluation de la place des tribunaux dans la gestion des conflits d'usage, ce qui prolonge sur un plan réaliste l'invitation faite par Coase de prendre en compte la place des tribunaux dans le règlement des externalités en présence de coûts de transaction positifs ;
 - ensuite, de comprendre les effets pratiques, sur le plan de la répartition des nuisances, de la diversité des relations juridiques au sein desquelles les conflits se situent. Cette question pose naturellement celle de la structure de la dotation en droits et en *exposures*.
- 43 Les réponses à ces questions supposent de distinguer entre les domaines conflictuels (1-), de repérer les acteurs des conflits et leurs logiques d'action (2-), d'évaluer les référents juridiques des situations de conflit (3-), et de saisir les résultats des procédures devant la justice, c'est-à-dire les positions finales (4-).
- 44 Sur le plan méthodologique, une étude quantitative des décisions de justice peut procéder soit par l'exploitation secondaire de statistiques établies au niveau national par des administrations centrales, en sous-produit de gestion de l'activité des tribunaux, soit par construction de ses propres données quantitatives en appliquant directement une grille de codage à un corpus de textes de décisions. La précision des variables à collecter et le caractère lacunaire de certaines statistiques (celles des juridictions administratives) nous à orienté vers la seconde option. La constitution d'un corpus de décisions dans une optique d'étude empirique du contentieux nécessite d'écarter les sources ayant opéré des sélections dans une visée « jurisprudentielle » (revues, bulletins des tribunaux, site internet Légifrance...). L'enquête pouvait alors s'opérer soit à partir de collectes de jugements auprès des tribunaux du fond, soit par l'utilisation de recueils exhaustifs de décisions, mis en ligne par un serveur privé payant⁵. C'est cette dernière entrée qui a été retenue, pour des raisons de rapidité, mais aussi pour les possibilités de constitution de corpus par mots-clefs qu'offre le format numérique. Cependant, les recueils proposés par

cette entrée se limitent aux juridictions de recours et de cassation. Notre étude ne vise donc pas à donner une image du contentieux traité par les tribunaux du fond, ni à comparer les profils respectifs des affaires au fond et des recours, mais à mener l'analyse quantitative de séries de décisions rendues par un certain type de juridictions afin d'explorer les catégories juridiques mobilisées dans le cadre de l'activité décisionnelle des tribunaux.

- 45 Le matériau empirique utilisé est composé de 349 décisions de justice rendues par la Cour de cassation (chambres civiles et chambre criminelle), les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat sur la période du 1^{er} janvier 1981 au 31 juillet 2003. Les décisions de justice se répartissent par type de juridictions (judiciaire et administrative) comme indiqué dans le tableau suivant (tableau 1).

Tableau 1. Distribution des décisions de justice analysées

	Cour de cassation (chambres civiles et chambre criminelle)	Conseil d'Etat et Cours administratives d'appel	Total
Isère	58	83	141
Loire-Atlantique	24	84	108
Seine-Maritime	24	76	100
Total	106	243	349

- 46 Les décisions de justice judiciaire et administrative ont été exploitées suivant deux méthodes : d'abord nous avons constitué une base de données en codant les décisions sur des variables telles que le lieu du conflit, les référents juridiques, le plaignant et le défendeur, etc., pour lesquelles nous avons réalisé une analyse statistique descriptive et une étude plus précise des références juridiques mobilisées.

- 47 - Le corpus de décisions analysées fait apparaître que les conflits d'usage se focalisent sur cinq domaines :

les *projets d'infrastructures impliquant une enquête ou une déclaration d'utilité publique*, qui concernent les conflits liés à des opérations ayant une dimension d'utilité publique (construction ou agrandissement d'infrastructures de transport terrestre, aérien ou maritime ou d'infrastructures de production ou de transport d'énergie : barrage hydraulique, ligne haute-tension, etc.) ;

- les *règles d'urbanisme et d'occupation des sols*, qui concernent des conflits relatifs aux plans d'occupation des sols et aux aménagements fonciers et aux permis de construire ou autres documents d'urbanisme ;

- les *activités réglementées*, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi de juillet 1976. Plus généralement, sont concernées toutes les activités supposant une autorisation administrative d'exploiter (carrières, gravières) ou de rejets (notamment en mer) ;

l'*environnement*, pris dans trois composantes : les nuisances olfactives ou sonores, la pollution de l'air, de l'eau ou du sol et la dégradation du milieu naturel touchant la faune ou la flore sauvages ;

- la *chasse*, qui renvoie à la délimitation des territoires des associations communales de chasse, aux dates d'ouverture de la chasse et aux espèces concernées.

- 48 En dehors de ces cinq domaines, d'autres objets de conflits assez peu homogènes sont apparus : l'expropriation pour cause d'utilité publique, les restrictions d'accès à des parcelles ou propriétés, la valeur du foncier bâti ou non bâti, les troubles ordinaires de voisinage, etc.

2.1. Une hétérogénéité des Objets de conflits

- 49 La distribution globale des conflits par objet est indiquée dans le tableau suivant (tableau 2) qui fait apparaître des traits communs, mais aussi de nettes différenciations entre les trois départements.
- 50 Les traits communs concernent les conflits liés aux infrastructures d'utilité publique, cependant un peu moins marqués en Seine-Maritime relativement aux deux autres départements. Les traits spécifiques aux trois territoires sont cependant plus nombreux :
- en Isère, la part des conflits liés à la chasse est nettement plus importante (un quart des affaires) que ceux liés aux règles d'urbanisme, aux infrastructures d'utilité publique, aux activités réglementées et à l'environnement ;
 - en Loire-Atlantique, la part des conflits liés aux règles d'urbanisme est nettement dominante (31 %) que ceux liés à l'environnement, à la chasse, aux infrastructures d'utilité publique et aux activités réglementées ;
 - en Seine-Maritime, la part des conflits liés aux activités réglementées est dominante, de loin plus importante que ceux liés aux règles d'urbanisme, à l'environnement, à la chasse et aux infrastructures d'utilité publique.

Tableau 2. Objet du contentieux administratif (en % par département)

	Isère			Loire-Atlantique			Seine-Maritime		
	Total	CAA*	CE**	Total	CAA*	CE**	Total	CAA*	CE**
Projet d'infrastructure, enquête publique	16,8	6	24	11,9	10,8	12,8	9,2	6,4	17,4
Urbanisme et occupation des sols	18,1	30,3	10	31	32,4	29,8	18,5	21,3	17,4
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	6	9,1	4	15,5	21,6	10,6	4	4,2	4,4
Permis de construire	12,1	21,2	6	15,5	10,8	19,2	14,5	17,1	13
Activités réglementées	12,1	18,2	8	9,5	16,3	4,2	34,2	49	13
Autorisation d'exploiter	12,1	18,2	8	9,5	16,3	4,2	30,3	49	—
Autorisation de rejets	—	—	—	—	—	—	3,9	—	13
Environnement	12,1	18,2	8	19	29,7	10,6	13,1	4,2	8,6
Nuisance olfactive/sonore	—	—	—	4,8	10,8	—	2,6	—	8,6
Pollution air, eau, sol	12,1	18,2	8	8,3	13,5	4,2	10,5	4,2	—
Dégradation du milieu (faune, flore)	—	—	—	5,9	5,4	6,4	—	—	—
Chasse (territoires, dates, espèces)	25,2	3	40	17,9	—	32	11,9	6,4	26,2
Autres									
Expropriation	—	—	—	—	—	—	1,3	2,1	—
Restriction d'accès	—	—	—	2,4	2,7	2,1	—	—	—
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	12,1	18,2	8	7,1	5,4	8,5	10,5	8,5	17,4
Voisinage	3,6	6,1	—	—	—	—	—	—	—
Autre	—	—	1	1,2	2,7	—	1,3	2,1	—
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

51 * Cour administrative d'appel ** Conseil d'État

52 [télécharger le tableau ici]

- 53 Si l'on examine séparément le contentieux porté devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, on peut constater que les profils d'activité des deux niveaux de juridiction sont plus ou moins différents selon les départements, à l'exception du contentieux liés à la chasse qui, étant du contentieux de légalité de la réglementation des dates de chasse et des espèces autorisées, est de la compétence exclusive du Conseil d'État :
- en Isère, le contentieux des infrastructures d'utilité publique est essentiellement porté devant le Conseil d'État, alors que le contentieux des règles d'urbanisme, des activités réglementées et de l'environnement ne dépasse pas le niveau de la Cour administrative de Lyon ;
 - en Loire-Atlantique, le contentieux des infrastructures d'utilité publique et des règles d'urbanisme est également important devant la Cour administrative d'appel de Nantes et le Conseil d'État, ce qui est un indice de l'acuité de ces questions dans le département. Par contre, les conflits liés à l'environnement et aux activités réglementées sont peu portés devant le Conseil d'État ;
 - en Seine-Maritime, le contentieux des activités réglementées dépasse peu le niveau de la Cour administrative d'appel (de Nantes puis de Douai après création de la cour de Douai en 1999) ; par contre, les conflits liés à l'environnement sont davantage présents dans les affaires portées devant le Conseil d'État.
- 54 Au-delà de la litigiosité différenciée des départements, nous pouvons noter la faible part occupée par les conflits d'environnement *stricto sensu* : la part des conflits liés à des nuisances olfactives ou sonores, à des pollutions et à la dégradation du milieu naturel dépasse rarement 10 % des conflits. Cela ne signifie pas pour autant que les enjeux environnementaux ou de qualité de la vie soient absents ; ils s'expriment dans des termes et des modalités qui ne sont pas expressément environnementales puisque liés à des opérations d'urbanisme, d'aménagements, d'implantation d'activités industrielles ou extractives, etc.

2.2 Une diversité d'acteurs et de logiques d'action dans les conflits

- 55 Si l'on s'intéresse aux acteurs des conflits, le tableau suivant (tableau 3) présente la distribution des auteurs de requête devant les juridictions administratives dans les trois départements.

Tableau 3. Poids relatif de différents types de requérant dans le contentieux administratif (en % par département)

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Particulier	31	22,6	14,5
Commerçant, entreprise de services	3,5	5,9	1,3
Agriculteur	12	6	5,3
Industriel ou artisan	6	7,1	26,4
Marin-pêcheur	—	1,2	2,6
Collectivité locale	10,7	14,3	13,1
Préfet	—	3,6	2,6
Ministre	16,5	9,5	6,6
Agence publique	2,3	3,6	5,3
Association de chasse	1	6	—
Association de riverains	8,5	7,1	10,5
Association de protection de l'environnement	8,5	13,1	10,5
Autre	—	—	1,3
Total	100	100	100

- 56 On peut constater que les acteurs dominants de la contestation des modifications des usages de l'espace territorial se différencient nettement entre les trois départements. La présence des particuliers est certes une constante, mais le poids du contentieux qu'ils initient est beaucoup plus important en Isère qu'ailleurs. Les acteurs dominants du contentieux administratif observé en Seine-Maritime sont les entreprises industrielles, qui occupent une position mineure dans les deux autres zones. On peut donc relever que les acteurs importants du contentieux, qui représentent plus de 10 % des affaires concernant le département, sont dans une large part spécifiques à chaque zone :

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Part > 20%	Particulier (permis de construire dans le voisinage, modification de POS liée à projets d'infrastructure, territoires de chasse)	Particulier (refus de délivrance de permis de construire ou annulation à l'initiative de tiers ; autorisation d'exploiter ou projets d'infrastructures)	Industriel ou artisan (réglementation des installations classées, dépollution de sites)
Part entre 10 et 20%	Ministère (dépollution et remise en état de sites industriels ou d'extraction, chasse) Agriculteur (remembrement foncier, réintroduction d'animaux sauvages) Collectivité locale (actions de développement local et touristique)	Collectivité locale (permis de construire annulés à l'initiative du préfet ; classement de parcelles en zone non constructible) APE (chasse)	Particulier (dommages à la propriété, projets d'infrastructures et activités réglementées) Collectivité locale (contestation des autorisations préfectorales concernant des activités réglementées) Association de riverains (projets d'activités réglementées) APE (chasse, extension de zone industrialo-portuaire)

- 57 En affinant l'analyse, on peut observer que les objets des requêtes sont spécifiques à chaque catégorie d'acteur et qu'aucune ne peut être associée de façon univoque à une logique d'action. Par exemple, les particuliers peuvent être placés aussi bien dans la situation de victimes des nuisances face à l'installation d'une unité de traitement des déchets que dans celle de « pollueurs » de sites remarquables lorsqu'ils contestent l'annulation à l'initiative du préfet du permis de construire qui leur a été accordé par un maire. Prenant en compte cette géométrie variable des situations d'action, nous tenterons cependant d'esquisser un tableau des situations dominantes.
- 58 Ainsi, en Isère, les actions des *particuliers* touchent essentiellement la délivrance de permis de construire dans le voisinage⁶, les modifications des plans d'occupation des sols liées à des projets d'aménagement d'infrastructures⁷, la délimitation des parcelles du territoire de chasse des associations communales de chasse⁸, dans des logiques orientées vers le maintien du *statu quo ante* en matière de qualité de la vie. Les requêtes introduites par les *ministres* concernent essentiellement la préservation du milieu (dépollution et remise en état de sites industriels ou d'extraction⁹) et la réglementation de la chasse¹⁰. Les actions des *agriculteurs* ou de leurs organisations professionnelles sont dirigées soit contre les décisions de remembrement du foncier agricole, soit contre les décisions de réintroduction d'espèces animales sauvages dans des zones d'élevage¹¹. Quant aux actions introduites par les *maires*, à l'opposé de celles des particuliers, elles sont relativement peu orientées vers la défense d'intérêts liés au cadre de vie sur le territoire de la commune, mais davantage marquées par des objectifs de développement local¹². Enfin, le faible nombre d'actions intentées par les maires et associations en dehors des matières administratives relatives à la chasse signifie que le droit relatif à la prévention des nuisances, risques et pollutions industrielles (installations classées notamment) n'est que rarement mobilisé devant les tribunaux dans ce département.

- 59 En Loire-Atlantique, les *particuliers* agissent soit contre les décisions des maires, soit contre celles du préfet. Dans le premier cas, dans quasiment tous les arrêts, le contentieux avec les communes porte sur la délivrance de permis de construire, soit refusé par le maire¹³, soit plus fréquemment annulé par le tribunal administratif à la demande de tiers¹⁴ ; cela révèle une pression des particuliers à la construction à proximité de sites naturels. Dans le contentieux avec l'administration préfectorale, la grande majorité des cas concerne soit les aménagements et infrastructures publiques (création de ZAC, extension de route départementale, construction d'une station d'épuration), soit les autorisations d'exploiter (carrière de grès, élevage industriel)¹⁵. En d'autres termes, les particuliers sont soit les auteurs de projets de construction, soit les contestataires de projets créateurs de nuisances dans l'avenir. Quant au contentieux des *collectivités locales*, il concerne à part égale les permis de construire et les modifications des POS. Dans le premier cas, le schéma dominant (¾ des conflits) est celui de l'annulation par le préfet de permis délivrés par les maires, sur l'initiative de particuliers et d'une exploitation agricole¹⁶. Quant aux requêtes des collectivités locales ayant trait aux POS et aux aménagements fonciers, elles concernent toutes des classements de parcelles en zone non constructible, qui affectent les intérêts des propriétaires fonciers¹⁷ ; dans un cas cependant, le classement est assorti d'un projet de création d'une station d'épuration¹⁸. Dans l'ensemble, l'action des communes se répartit à parts presque égales entre décisions d'urbanisation et décisions de préservation du territoire.
- 60 Les *associations de protection de l'environnement* interviennent presque exclusivement sur la réglementation de la chasse dans le département ; elles ne sont présentes que marginalement dans la contestation de déclarations d'utilité publique¹⁹.
- 61 Enfin, dans le département de la *Seine-Maritime*, les acteurs dominants des conflits que sont les *entreprises industrielles* dirigent typiquement leurs actions contre des décisions du préfet relatives à la réglementation des installations classées et à des mesures de dépollution de sites d'exploitation. Quant aux *particuliers*, ils agissent soit contre les décisions des maires, soit contre celles du préfet. Dans le premier cas, dans l'immense majorité des cas, le contentieux porte sur des dommages à la propriété engageant la responsabilité des communes ou d'entités parapubliques (syndicat intercommunal d'assainissement, Port autonome du Havre). Par contre, les actions dirigées vers les décisions préfectorales concernent un projet d'infrastructure routière, des autorisations d'exploiter, et la réglementation de la chasse. Les communes sont clairement engagées dans des logiques de protection du cadre de vie sur le territoire, en contestation de décisions administratives autorisant l'implantation d'une porcherie ou l'exploitation de carrières de sables et graviers²⁰.
- 62 Les *comités de défense de riverains* agissent majoritairement en matière d'implantation d'activités réglementées²¹ et marginalement dans le domaine des infrastructures de circulation.²² Enfin, les actions des *associations de protection de l'environnement* (Ligue française de protection des oiseaux, Rassemblement des opposants à la chasse, Fédération des sociétés de protection de la nature) sont fortement concentrées dans le contentieux de légalité de la réglementation de la chasse, particulièrement des dates de chasses et de la chasse au gibier d'eau. Les deux autres cas d'interventions d'associations de protection de l'environnement sont le fait de Robin des Bois, dans une action entreprise contre des travaux d'extension maritime du port du Havre²³, et une association dont l'objet est plus local que généraliste (Association pour la défense et le développement de la presqu'île de

Brotonne), opposée à un projet de construction d'une zone de loisirs à proximité immédiate d'une ZNIEFF²⁴.

- 63 Si l'on considère les objets de l'engagement des acteurs du contentieux (cf. annexe tableau A-1), on peut constater que les trois départements se caractérisent par des profils particuliers.
- 64 On constate ici que :
- il existe des situations similaires dans la participation des différents groupes au contentieux dans les trois départements : les actions des particuliers contre les infrastructures d'utilité publique (cependant légèrement plus importantes en Isère) et les pollutions de l'air, de l'eau ou du sol ; les actions des agriculteurs ou de leurs organisations professionnelles dans le domaine des activités réglementées, qui concernent essentiellement des situations d'annulation de l'autorisation administrative d'exploiter ; l'engagement quasi-exclusif des APE dans des actions contre la chasse dans les trois départements (avec cependant un engagement plus marqué en Seine-Maritime) ;
 - le contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement est très présent en Loire-Atlantique, où 45 % des actions de particuliers concernent ce domaine et où l'on constate une tension forte entre les pressions à la construction de logements et la préservation de sites naturels (notamment les zones humides de l'estuaire de la Loire) ;
 - le contentieux des installations classées et, plus généralement des activités soumises à une réglementation spéciale, est plus marqué en Seine-Maritime, tant chez les particuliers que dans les actions engagées par l'État par le biais du ministre et par les comités de défense de riverains.
- 65 Le tableau suivant (tableau 4) synthétise les objets de l'engagement des différents acteurs du contentieux administratif dans les trois départements.

Tableau 4. Objets de l'engagement des acteurs du contentieux : une synthèse

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
APE (faune et flore)	Chasse	Chasse dans les zones humides Constructions et aménagements dans les zones humides	Chasse dans les zones humides
APE (paysages)			
Communes	Installations classées	Extension Port autonome de Nantes Saint-Nazaire Routes	Installations classées Routes
Comités de défense d'intérêts locaux	Ligne électrique Aménagements hydrauliques Installations classées Routes	Routes	Installations classées Routes
Exploitants agricoles	Animaux sauvages Remembrement Pollution de cours d'eau	Remembrement foncier	
Organisations agricoles	Abattage d'animaux sauvages		
Entreprises industrielles ou extractives			Prescriptions de dépollution
Organisations de chasse	Dates et territoires de chasse Aménagements hydrauliques	Dates et territoires de chasse Infrastructures EDF	
Organisations de pêche			Rejets industriels en mer
Résidents	Routes POS Servitudes d'utilité publique	Permis de construire refusés ou annulés Routes	Extraction Routes Infrastructures ferroviaires Loisirs motorisés
Préfet	Dépollution ou mise en conformité Constructibilité en zone de montagne	Installations classées (autorisations) Chasse Urbanisme et aménagements	Dépollution ou prévention des risques industriels

66 [Télécharger le tableau ici]

67 En définitive, trois constats peuvent être faits :

- 68 a) l'existence de possibilités d'action devant les tribunaux administratifs se double de capacités effectives de saisine des juges différentes selon les départements, mais aussi selon le degré de concernement dont les projets d'infrastructures sont porteurs : l'action collective est d'autant moins probable que les nuisances sont réparties sur une population importante, compte tenu du coût de l'action collective et de la possibilité de comportements de passager clandestin (Olson, 1978) ;
- 69 b) l'action devant les tribunaux administratifs est d'autant plus probable que les auteurs en sont des usagers réguliers, dotés de compétences juridiques, comme les associations de protection de l'environnement. À cet égard, les associations généralistes de protection de l'environnement ont un taux de succès devant ces juridictions très nettement supérieur à celui des associations de défense d'intérêts locaux (tableau 5) ;

Tableau 5. Taux de rejet des requêtes par les cours administratives d'appel et le Conseil d'État dans le contentieux administratif pour les trois départements (1981-2003)

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Associations circonstancielles (comités de défense)	85,7%	83%	87,5%
Associations généralistes (associations de protection de l'environnement)	57,1%	22%	12,5%

- 70 c) les disparités dans les capacités à utiliser les ressources du droit administratif traduisent des situations marquées par une certaine hétérogénéité dans le traitement des intérêts locaux vis-à-vis d'opérations d'aménagements ou d'infrastructure d'utilité publique. À cet égard, la définition de l'intérêt collectif, seul à même de servir de norme légitime, est une tâche complexe, notamment en raison de la difficulté à articuler et à hiérarchiser, d'une part, les impératifs de développement économique et, d'autre part, ceux de protection de l'environnement ou de défense des intérêts des résidents et du cadre de vie.

2.3. Les référents juridiques dans le contentieux

- 71 L'expression contentieuse des conflits d'usage se traduit par des motivations dans des termes légaux des demandes adressées aux tribunaux. On peut constater la diversité des référents juridiques dans le contentieux, qui concernent le Code civil pour les conflits portés devant la Cour de cassation et, pour ceux portés devant les juridictions administratives, le Code de l'urbanisme, le Code de l'environnement, le Code rural ainsi que des lois, traités et directives²⁵.
- 72 L'observation des référents juridiques et la fréquence de leur apparition dans les corpus de décisions concernant chacun des départements donne des précisions sur les dispositifs

juridiques mobilisés dans les conflits d'usage. Du point de vue de l'analyse empirique du droit, l'étude des référents juridiques mobilisés dans les procès, c'est-à-dire l'ensemble des citations de textes juridiques mentionnées dans les textes des décisions judiciaires, ce qu'on appelle en droit les « textes visés » ou « visas », peut se révéler instructive. Les visas relèvent au sens strict d'une obligation juridique : les parties comme le juge sont tenues de s'appuyer sur un texte pour asseoir leur interprétation. Cette obligation revêt une signification particulière devant les juridictions de cassation et du Conseil d'Etat, dits « juges du droit », lorsqu'elles n'examinent que la validité des raisonnements juridiques effectués par les juridictions dont la décision est attaquée et ne procèdent pas à un nouvel examen des pièces. Réaliser une mesure des visas les plus fréquents permet par exemple d'obtenir une image des domaines juridiques les plus fréquemment discutés devant ces juridictions, en évitant de s'en tenir à l'étude des « grands arrêts », c'est-à-dire les décisions considérées comme proposant du point de vue doctrinal des solutions juridiques d'importance. La technique retenue consiste à comptabiliser le nombre de visas différents dans un corpus donné : par exemple, l'ensemble des décisions des juridictions administratives issues du département de la Loire atlantique. Lorsqu'un même texte visé est répété plusieurs fois dans une même décision judiciaire, on ne le comptabilise qu'une seule fois par arrêt.

- 73 S'agissant du contentieux judiciaire, une grande stabilité caractérise celui des conflits d'usage des espaces tel qu'il transparaît dans l'étude des arrêts rendus par la Cour de cassation (cf. annexe 2, tableau A-2) : les procès sont en effet centrés sur des litiges de servitude. L'analyse des références aux dispositions du Code civil illustre ce constat, qui concerne par ailleurs l'ensemble des trois départements étudiés. Cette stabilité du contentieux civil autour des litiges de servitudes est redoublée par la structure interne de ce type de contentieux : les servitudes en cause sont liées en majorité à des droits de passage. Ces données semblent confirmer que *le contentieux civil reste assez peu discriminant suivant les départements et les types d'espace*. La structure de ces références reste en effet toujours à peu près la même : un socle de dispositions relatives aux servitudes est complété par des visas, dans des proportions toujours similaires, au droit général des contrats (effets et preuve des obligations, possession).
- 74 Le contentieux judiciaire en Isère est plus étoffé que dans les autres départements et les références au droit civil se font plus précises, même si le fait majeur (le poids écrasant des litiges de servitudes) reste invariant dans les trois départements. La structure interne du contentieux des servitudes, dominée ici comme ailleurs par les litiges de droit de passage, est plus diversifiée (murs et fossés mitoyens, distances des ouvrages intermédiaires, égouts des toits...) et les règles procédurales liées au droit général des obligations sont plus nombreuses (règles de la preuve).
- 75 Le poids des litiges liés aux servitudes demeure prépondérant en Seine-Maritime comme en Isère et en Loire-Atlantique, même si la structure interne de ce contentieux est plus diversifié dans le premier département (droit de passage, mais aussi conflits liés aux vues sur la propriété voisine et aux murs et fossé mitoyens). Plus encore qu'en Loire-Atlantique, les références au droit civil en Seine-Maritime s'inscrivent nettement dans des conflits de propriété (règles liées à la possession et protection possessoire)
- 76 Si l'on considère le contentieux des règles d'urbanisme (cf. annexe 3, tableau A-3), il comprend deux pôles :
 - les règles relatives aux plans d'occupation des sols (désormais plans locaux

d'urbanisme) ;

- les règles relatives aux permis de construire.

- 77 Ces pôles sont dominants dans les trois territoires, même si l'importance relative des références au premier varie assez fortement selon les départements : elles sont en Isère et en Seine-Maritime nettement moins importantes qu'en Loire-Atlantique. En matière de droit de l'urbanisme, les contentieux s'expriment ici plus classiquement dans le contexte des permis de construire. On notera, à la différence du département de Loire-Atlantique, l'absence de règles relatives au littoral dans le contentieux de la Seine-Maritime.
- 78 Parmi les trois départements, c'est en Seine-Maritime *que les références au droit de l'urbanisme sont les moins fréquentes*. Même si en Isère ces références ne sont pas négligeables, le fait le plus frappant dans ce département est la relative discrétion des références aux règles du permis de construire alors qu'en revanche les règles relatives à l'aménagement foncier sont proportionnellement plus présentes. Enfin, les spécificités géographiques du département de l'Isère sont illustrées par les renvois aux règles d'urbanisme propres aux zones de montagnes.
- 79 À l'inverse de l'Isère et de la Seine-Maritime, *c'est dans le département de Loire-Atlantique que l'on trouve les références les plus nombreuses et les plus variées au droit de l'urbanisme* dans les jugements et arrêts. Le thème de l'aménagement foncier (zone d'aménagement concerté, lotissements) est également bien représenté.
- 80 Les références au Code rural (cf. annexe 4, tableau A-4) sont dominées dans les trois départements par les règles organisant la chasse. La problématique écologique apparaît cependant au travers des textes traitant des zones protégées (parc naturel) sauf dans le cas de la Seine-Maritime.
- 81 Le Code de l'environnement est sollicité classiquement à propos de la loi sur l'eau et de la loi sur les installations classées (toutes deux codifiées récemment, elles sont également traitées en tant que références distinctes plus loin), de même que le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, cité surtout dans ses dispositions relatives aux déclarations d'utilité publique et à la fixation judiciaire des indemnités : c'est le reflet d'actions contentieuses engagées par des particuliers contre des travaux d'aménagement engagé par l'Etat ou les collectivités, qui concerne singulièrement le département de l'Isère. On notera que les références aux infrastructures portuaires apparaissent dans le cas de la Loire-Atlantique, même de manière discrète, dans les renvois à certains codes comme celui des ports maritimes et du domaine public fluvial. La thématique des nuisances et pollutions est quant à elle relayée par les visas du Code de santé publique dans le cas de l'Isère.
- 82 Si les informations relatives à des textes de lois, des directives ou des traités dans les décisions sont plus éclatées que celles relatives aux textes codifiés (cf. annexe 5, tableau A-5), elles ont l'avantage, dans leur diversité, de nous montrer le large spectre de la mobilisation des règles dans les procès.
- 83 Le fait constaté précédemment, à savoir que les stratégies judiciaires des associations de protection de la nature sont souvent concentrées dans un face à face avec les chasseurs, au détriment des litiges plus techniques, est illustré par ces données : par rapport au département de Seine-Maritime, la thématique des pollutions et risques industriels en Isère et en Loire-Atlantique se fait discrète. Seules les références aux installations classées, invariablement présentes dans les trois départements, font exception (mais en enregistrant en Loire-Atlantique un score relativement faible), alors que des visas

caractéristiques des conflits entre écologistes et chasseurs (protection des oiseaux sauvages) sont fréquemment mentionnés.

- 84 La faible diversité de textes cités dans les arrêts concernant l'Isère semble confirmer une caractéristique du département suggérée par la faible fréquence des mentions du Code de l'urbanisme, à savoir un contentieux peu porté sur les règles techniques, notamment celles traitant des pollutions et nuisances industrielles. La seule exception demeure des renvois originaux à des textes relatifs aux usages de transport et à l'utilisation de l'énergie. Surtout, c'est en Isère que les références à la loi sur les installations classées sont les moins nombreuses.
- 85 À l'inverse, la Seine-Maritime est sans conteste le département d'où sont issus les contentieux les plus riches en références aux textes de lois les plus divers et les plus techniques. Par rapport à la Loire-Atlantique, l'importance des règles techniques, sollicitées dans les arrêts, qui sont relatives aux pollutions et risques industriels est frappante. Cette importance est quantitative (39 arrêts mentionnant l'une au moins de ces références) et qualitative (beaucoup de textes cités dans les arrêts issus de ce département ne sont peu cités ailleurs). Le cas de l'intervention de l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie en est l'illustration. Mais c'est avant tout la fréquence exceptionnelle des citations de la loi sur les installations classées qui est remarquable, ce qui n'est pas sans lien avec d'autres référents, comme la loi relative aux enquêtes publiques. Par rapport aux autres départements, l'expression contentieuse des conflits d'usage des espaces en Seine-Maritime prend apparemment un tour plus technique et plus centré sur les pollutions et usages industriels. On a vu la diversité des relations juridiques, il faut voir à quels effets on peut les associer.

2.4. L'issue des procédures contentieuses : regards sur la balance des intérêts

- 86 Les requêtes formées devant les tribunaux se répartissent en deux grands types :
- les actions formées dans une logique de prévention *ex ante* de la réalisation d'un projet considéré comme dommageable, qui consistent à demander l'annulation des décisions administratives prises soit à l'échelon local par le préfet, soit à l'échelon national par le ministre compétent ;
 - les actions formées dans une logique de réparation *ex post* des dommages subis du fait de la réalisation du projet. Les demandes portent alors sur la revendication d'une indemnisation monétaire des nuisances subies, notamment de la dévalorisation de la valeur des immeubles bâtis exposés aux nuisances.
- 87 Les premières actions prennent des modalités juridiques précises et récurrentes : les requérants, quels qu'ils soient, argumentent leur demande au regard des dispositifs procéduraux mis en œuvre dans la réalisation du projet en jeu : des irrégularités dans le déroulement de la procédure d'enquête publique, l'insuffisance de l'étude d'impact exigée par la réglementation dans certains types de projets, ou l'irrégularité des documents d'urbanisme et de leur interdépendance. C'est plus précisément le cas des projets pour lesquels les plans d'occupation des sols ne sont pas en cohérence avec les schémas directeurs d'aménagement ou de transports concernés.
- 88 Les deuxièmes actions concernent essentiellement la fixation du *quantum* d'indemnisation proposé aux victimes de procédures d'expropriation pour cause d'utilité

publique, mais touchent aussi à l'indemnisation des nuisances, à des mesures de compensation (financement de travaux d'insonorisation) ou à la réparation des dommages causés par la réalisation de travaux publics. Sur le plan de la procédure administrative, elles correspondent souvent au domaine du plein contentieux.

- 89 Si l'on considère le contentieux administratif, les taux de rejets constatés sont en règle générale élevés (tableau 6).

Tableau 6. Taux de rejet des requêtes selon l'objet du contentieux dans trois départements

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Urbanisme et POS	60	30	100
Déclaration d'utilité publique et infrastructure	71,4	90	85,7
Permis de construire et certificats d'urbanisme	60	61,5	54,5
Activités réglementées	40	75	69,6
Autorisations de rejets	-	-	100
Restriction d'accès, servitudes d'utilité publique	-	100	-
Dégradation de la valeur du foncier bâti ou non bâti	50	83	37,5
Expropriation pour cause d'utilité publique	-	-	100
Nuisances et pollutions (eau, air, sol)	69,2	64	80
Dégradation de la faune ou de flore	-	60	-

- 90 La faiblesse du taux de rejet des requêtes introduites en contestation des modifications de plans d'occupation des sols ou d'aménagements en Loire-Atlantique doit être mise en rapport avec le fait qu'une part importante des affaires concerne des zones écologiquement fragiles, notamment les zones humides de la partie littorale du département. Dans ces cas, le classement en ZNIEFF ou en Natura 2000 des zones concernées est un outil efficace de contestation des projets d'aménagements (par exemple d'un parc de loisirs sur le marais salant de Goulaine).
- 91 Nous pouvons également observer, dans ces mêmes départements, l'acteur qui, à l'issue du rendu de l'arrêt, est avantagé, pour trois objets de conflits relatifs aux usages du foncier et aux activités réglementées (tableau 7).

Tableau 7. Objets du contentieux et parties avantagées à l'issue de la décision du juge administratif

Bénéficiaire	Particulier			Collectivité territoriale (ou structure de coopération)			Etat			APE		
Objet	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Urbanisme et POS	2/5	3/13	-	2/5	8/13	2/3		1/13	-	2/5	1/13	-
Déclaration d'utilité publique et infrastructures	-	3/10	-	10/14	1/10	-		6/10	5/7		1/14	1/7
Activités réglementées	3/10	1/8	-	2/10	1/8	1/23	1/10	2/8	9/23		1/8	-

- 92 Les ratios indiquent le rapport entre le nombre d'arrêts bénéficiant à l'acteur et le nombre d'arrêts rendus dans la matière. [Télécharger le tableau ici]
- 93 Les conflits relatifs aux POS et aux règles d'urbanisme se résolvent majoritairement en faveur des collectivités territoriales ou des structures de coopération intercommunales, qui relèvent d'une logique d'aménagement visant des objectifs de développement territorial. Les conflits relatifs aux projets qui impliquent une déclaration d'utilité publique débouchent essentiellement en faveur de l'Etat, c'est-à-dire du préfet ou du ministre. La chance statistique d'obtenir l'annulation de la déclaration d'utilité publique est quasiment nulle, quel que soit le type d'acteur. Par contre, cette chance est plus élevée lorsque la requête comporte des arguments relatifs à l'incompatibilité des normes et documents d'urbanisme requis.
- 94 Les conflits qui portent sur des activités réglementées (installations classées relevant de la loi de juillet 1976 ou activités assujetties à une autorisation administrative) montrent que ces projets sont davantage susceptibles d'être infléchis, voire remis en cause, par les victimes que les projets d'aménagements et de réalisation d'infrastructures. Il faut signaler que le ratio élevé de décisions en faveur de l'État en Seine-Maritime concerne des mesures de prévention des risques industriels, de mise en conformité des installations et de prescriptions complémentaires aux normes de la loi de 1976 prises par le préfet en direction des entreprises industrielles ou de stockage d'hydrocarbures situées dans la zone portuaire du Havre.
- 95 En définitive, l'observation empirique du contentieux porté devant les juridictions administratives montre une nette hétérogénéité des acteurs de la contestation des projets, et que les décisions en matière de contentieux de l'aménagement et des infrastructures publiques sont rarement rendues en faveur des victimes exposées aux nuisances.

2.5. Conclusions

- 96 Les constats faits précédemment confirment la pertinence, en sciences sociales, des théories du droit qui, à l'instar de l'*interessenjurisprudenz* de Ihering (Serverin, 2001), de l'école du *Legal Realism* américain (de Schutter, 1999) de l'économie institutionnaliste de Commons (Kirat, 2001 ; Mercuro, 2000), voyaient dans le droit positif une structure d'intérêts juridiquement protégés dont le corollaire était des intérêts non protégés. De ce point de vue, les intérêts des populations sont « exposés » à l'intérêt général, tel que les services de l'État et le Conseil d'État l'entendent lorsque les conflits prennent naissance avec la mise en œuvre de projets soumis à une déclaration d'utilité publique. À l'inverse, les intérêts des opposants à la chasse et des protecteurs de la faune sont beaucoup plus protégés, dans la mesure où les requêtes introduites devant les juridictions administratives pour contester la réglementation des périodes d'ouverture de la chasse aboutissent majoritairement en leur faveur et, en corollaire, au détriment des intérêts des chasseurs.
- 97 De manière plus générale, l'analyse du contentieux a mis en évidence des profils différents de la conflictualité dans les départements considérés, ce qui peut laisser penser à l'existence d'effets-territoire dans la gestion institutionnelle des conflits d'usage. Les conflits induits par la proximité géographique de fonctions et d'usages hétérogènes sont portés par des acteurs différents et dans des logiques plurielles dans les trois départements étudiés. Cela peut être interprété comme le reflet de pluralité de formes de gestion des conflits au sein de relations de proximité organisée. Cette dernière renvoie en effet à un cadre d'interactions, dont le recours au tribunal, qui ne préjuge en rien de leur contenu et des stratégies mises en œuvre.

Conclusion générale

- 98 L'observation du contentieux porté devant les juridictions judiciaires et, surtout, administratives, conduit en définitive à la conclusion que le droit étatique, d'application nationale, est l'objet d'usages différenciés sur les différents territoires étudiés ; ils reflètent à l'évidence les caractéristiques des territoires en termes de structures industrielles ou agricoles, mais ne s'y réduisent pas totalement. En effet, on peut trouver dans chaque département des invariants, tels que : des décisions de remembrement foncier, des réglementations préfectorales des dates de chasse, des projets appelant un enquête publique et une étude d'impact, des autorisations d'installations classées relevant de la loi de 1976, des révisions du plan d'occupation des sols, des décisions d'instauration de servitudes administratives ou d'utilité publique, etc. Mais ces invariants donnent lieu à des logiques d'action, à des objets de l'action, et à des types d'acteurs hétérogènes à l'échelle des trois départements analysés.
- 99 Les territoires, ici définis à l'échelle du département, sont donc des espaces où se déploient des usages du droit étatique. Lorsque l'usage porte sur le droit administratif, il est orienté vers la prévention de transformations de l'allocation des espaces ; la conflictualité s'enracine dans des projets de telles transformations, et s'exprime par des porte-parole différenciés (comités de défense, communes, préfet, riverains, associations de protection de l'environnement, etc.). La saisine des juridictions administratives, notamment par les associations agréées de protection de l'environnement, peut être

comprise comme un procédé de discussion et de débat des projets de transformation de l'allocation des sols ou des ressources naturelles ; le droit d'action des associations de protection de l'environnement, plus particulièrement, révèle une institutionnalisation des procédures de délibération de la légitimité et de la portée des projets d'aménagement des espaces mettant en jeu la préservation des qualités écologiques des espaces concernés. Dans ces conditions, le recours aux ressources juridiques devant les tribunaux ne peut être assimilé au reflet de l'échec des solutions négociées aux conflits d'usage ou à un procédé pathologique, polégomène, de solution à ces conflits. Enfin, et nous concluons sur ce point, les différents compartiments du droit administratif définissent davantage des dispositifs procéduraux de l'allocation des sols que des règles en fixant substantiellement le contenu : le droit qui relève de la compétence du juge administratif ouvre des possibilités de discussion des projets qui s'y enracinent. Le constat empirique que la plupart des affaires renvoyant à la problématique des conflits d'usage se situent surtout devant les juridictions administratives, d'une part, et que d'autre part, dans cette matière, le contentieux de l'annulation des actes s'affirme comme dominant face au plein contentieux (réparation d'un préjudice subi), contribue en effet à dessiner un profil du recours au juge où la dimension des droits d'action s'avère centrale. De ce fait, il secrète les possibilités de contre-pouvoirs et d'expression des intérêts, individuels ou collectifs, affectés par des décisions de transformation des usages des sols. Les solutions finales sont, alors, non pas des issues socialement optimales, mais des compromis entre intérêts mis en balance.

BIBLIOGRAPHIE

Bouckaert B., juin-sept. 1991, « La responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol 2, n° 2/3, pp. 315-335.

Bouckaert B., 2002, « Un avenir pour une antiquité juridique ? L'analyse économique des servitudes dans le droit civil », in B. Deffains (dir.), *L'analyse économique du droit dans les pays de droit civil*, Paris, Editions Cujas, pp. 193-209.

Broomley D., 1991, « Entitlements by Property Rules, Liability Rules, and Inalienability Rules », in Daniel W. Broomley, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Cambridge (Mass.), Blackwell, pp. 41-58.

Caron A., A. Torre., 2005, « Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux », in A. Torre et M. Filippi (coord.), *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, INRA Editions, coll. *Un point sur...* pp. 297-314.

Catin M., 1985, *Effets externes : marché et systèmes de décision collective*, Éditions Cujas, Collection de la Faculté d'économie appliquée d'Aix-Marseille III.

Coase R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, n° 44.

Commons J.R., 1924, *Legal Foundations of Capitalism*, Mcmillan.

- De Schutter O., 1999, *Réalisme juridique, institutionnalisme et ordoliberalen. A propos de l'histoire intellectuelle des rapports entre le droit et l'économie*, Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain, pp. 1-27.
- Deffains B., 1997, « L'analyse économique de la résolution des conflits juridiques », *Revue française d'économie*, n° 3, pp. 57-99.
- Doriat-Duba, M., 2001, « Alternative Dispute Resolution in the French Legal System : an Empirical Study », in B. Deffains et T. Kirat (Eds), *Law and Economics in Civil Law Countries, The Economics of Legal Relationships*, vol. 6, JAI Press/Elsevier, pp. 183-198.
- Faburel G., 2003, « Lorsque les territoires locaux entrent dans l'arène publique : retours d'expérience en matière de conflits aéroportuaires », *Espaces et sociétés « Ambiances et espaces sonores »*, N° 115, pp. 123-146.
- Facchini F., 1997, « Gestion des externalités, droit de propriété et responsabilité civile », *Économie Appliquée*, tome L., n° 4, pp. 97-125.
- Fisher W., Horwitz M.J., Reed T.A., 1993, *American Legal Realism*, Oxford University Press.
- Gilly J.-P., Torre A. (dir.), 2000, *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan.
- Jeanneaux P., octobre 2004, « Économie de la décision publique et conflits d'aménagement dans les espaces ruraux et périurbains », *Journées d'étude Conflits d'usage et de voisinage*, Paris, 11-12.
- Kirat T., 2001, « Le pragmatisme, l'économie et l'intelligence des règles juridiques : leçons de la méthode institutionnaliste de John Rodger Commons », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 47, pp. 1-22.
- Kirat T., 2003, « La pluralité des registres de responsabilité en matière de troubles de voisinage », in T. Kirat (dir.), *Les mondes du droit de la responsabilité. Regards sur le droit en action*, L.G.D.J., coll. « Droit et Société ».
- Kirat T., 2005, « Les conflits liés au voisinage. L'effet des relations juridiques sur la construction institutionnelle de l'espace », in A. Torre., M. Filippi (coord.), *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, INRA Éditions, coll. Un point sur... pp. 243-256.
- Kirat T., Bazzoli L., septembre 2003, « A propos du réalisme en économie des institutions et ses implications sur l'analyse des fondements juridiques des transactions économiques : Commons versus Williamson », *Économie appliquée*, Tome LVI N° 3, pp. 171-210.
- Kirat T., Torre A., (dir.), décembre 2004 *Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux*, programme Environnement, Vie, Sociétés du C.N.R.S., (243 p. + annexes).
- Lascoumes P., Serverin E., 1988, « Le droit comme activité sociale. Pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société*, n° 9, pp. 165-187.
- Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir*, La Découverte.
- Longuépée D., 2000, « Coase et les institutions : une mise au point, colloque », *Règles, coordination, évolution*, Amiens, 25-26 mai.
- Maresca B., janvier 2002, « Associations et cadre de vie : l'institutionnalisation des questions d'environnement », *Cahiers de recherche du CREDOC*, n° 167.
- Melot R., 2003, *Entre contrat et procès. Enquête sur les transactions entre employeur et salarié*. Thèse de doctorat, ENS Cachan.

Mercurio N., 2000, « La common law, l'efficience et la Law and Economics institutionnaliste aux États-Unis », in Kirat T., Serverin E., (dir.), *Le droit dans l'action économique*, CNRS Éditions.

Mishan E.J., 1975, *Cost-Benefit Analysis*, George Allen and Unwin Edition.

Olson M., 1978, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Serverin E., 1985, *De la jurisprudence en droit privé. Théorie d'une pratique*, Presses Universitaires de Lyon, coll. « Critique du droit ».

Serverin E., 2001, *Sociologie du droit*, La Découverte, coll. « Repères ».

Torre A., A. Caron., oct. 2002, « Les conflits d'usage dans les espaces ruraux. Une analyse économique », *Sciences de la société*, n° 57.

Weber M., *Économie et société*, Plon (1ère éd. 1922).

NOTES

1. Cet article est issu d'une recherche collective réalisée avec le soutien du programme Environnement, Vie, Sociétés du CNRS, et avec la participation de Christine Lefranc.

2. Dans cette perspective, la problématique centrale est celle de la qualité de la vie, posée comme une question de règle de décision collective sur la qualité de l'environnement : soit par une règle de majorité, soit par un mécanisme de révélation des préférences capable de prévenir les comportements stratégiques, par exemple par le biais d'une taxe à la Groves-Clark (Tideman et Tullock, 1976).

3. Sur ce point, on peut se reporter à de Schutter (1999) et Kirat (2001).

4. Sur les associations de défense de l'environnement, voir Lascoumes (1994, pp. 191 à 264) ou Maresca (2002).

5. La société Lamy, dont les produits visent une clientèle de praticiens.

6. Par ex. : Gallo, CAA Lyon, 8 avr. 1997 ; Moutet, CAA Lyon, 29 mai 2001 ; Spagnolo, CAA Lyon, 16 avr. 2002 ; Landrein, CE, 8 sept. 1995 (certificat d'urbanisme négatif).

7. Par ex. : Césary, CE, 9 mars 1984 (déclaration d'utilité publique d'un projet d'acquisition de terrains et de servitudes de survol en vue de la construction d'un télésiège), Arnaud, CE, 13 déc. 1996 et Lacour, CE, 13 déc. 1996 (arrêté préfectoral déclarant des lots inconstructibles), Charles, CAA Lyon, 26 juin 2001 (classement de lots en ND dans le POS révisé) ; Tomaszewski, CE, 22 juin 1987 (approbation par le préfet du tracé de détail d'une ligne électrique et établissement de servitudes sur des parcelles privées).

8. Par ex. : Melle Bonnard, CE, 12 mai 1995.

9. Par ex. : Ministre de l'environnement/M. Michallon, CE, 11 juill. 1986 (pollution d'un étang par les effluents d'une porcherie) ; Ministre de l'environnement/entreprise Pneus Guizzardi, CAA Lyon, 23 juin 1998 (remise en état d'un site de dépôt de pneus usagés) ; Ministre de l'environnement/Me Bourguignon liquidateur de la société NIPSA, CAA Lyon, 25 oct. 2000 (évacuation de déchets sur un site d'exploitation).

10. Dans ce dernier cas, le ministre agit en réaction à l'annulation de décisions de tribunaux administratifs donnant raison aux associations de protection de l'environnement dans la contestation des dates ou espèces fixées par un arrêté préfectoral.

11. On note deux actions en référé de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles contre deux décrets modifiant les dispositions du Code de l'environnement relatives à la destruction d'animaux nuisibles (CE, 8 août 2001), ainsi que deux actions au fond de la Fédération régionale ovine du Sud-Est sur le même objet (Fédération régionale ovine du Sud-Est, CE, deux arrêts du 30 juin 2003).

12. On ne note en effet que deux requêtes visant la qualité de vie : Commune de Saint-Guillaume, CE, 16 oct. 2002 : contestation de l'implantation d'une exploitation de carrière autorisée par le préfet ; Commune de Morestel, CAA Lyon, 27 févr. 2001 : contestation de l'implantation d'un centre d'enfouissement technique de sulfate de calcium autorisée par le préfet.

Parmi les actions visant le développement local, les projets de la commune de Mont-de-Lans de construction de chalets, d'aménagement d'une piste de ski et de création d'un téléski se heurtent à des oppositions locales fréquentes : trois arrêts concernant en effet cette commune, dont les projets sont respectivement contestés par des groupements de co-propriétaires (Commune de Mont-de-Lans, SCI LECO, CE, 10 oct. 1995 et 29 juill. 1998 : annulation de permis de construire) et une association de protection de l'environnement, la FRAPNA (Commune de Mont-de-Lans, société Deux Alpes Loisirs, ministre de l'équipement, CAA Lyon, 18 juillet 2000 : travaux d'aménagement en montagne pour créer une piste de ski et un télésiège).

13. C'est le cas avec : Morvan, CAA Nantes, 2 oct. 2001 (certificat d'urbanisme négatif), Poisson, CAA Nantes, 26 avr. 2000 (modification du POS et impossibilité de construire).

14. Par ex. : Boure, CE, 23 oct. 1985 et Joubert, 12 févr. 2003 ; (annulation à l'initiative d'un particulier) ; Letort, CE, 31 janv. 1990 (annulation à l'initiative du préfet).

15. Guérin et Sarlat, CE, 11 mars 1988 (DUP de la ZAC du Landas à Ponchâteau) ; SCI CYHO, Mme Heutte, TA Nantes, 19 nov. 1999 (autorisation par le préfet des travaux de liaison La Baule-RD192 sur les communes de La Baule et Guérande) ; Champain, TA Nantes, 26 avr. 2001 (autorisation de modifier un réseau d'eaux pluviales liée à une création de ZAC) ; Falanga et SCI FAS, TA Nantes, 10 mai 1999 (autorisation d'ouvrages de collecte et traitement des eaux usées) ; David, CAA Nantes, 10 avr. 1996 (autorisation d'exploiter un élevage industriel de poulets) ; Pantaélon, TA Nantes, 28 mars 2002 (autorisation d'exploiter une carrière de grès et une installation de premier traitement).

16. L'action de particuliers en annulation de permis de construire concerne les cas suivants : Ville de Nantes, CE ; 24 mars 1989 ; commune de La Chevrolière, CE, 16 juin 1989 ; Commune de Treillières, CE, 19 juin 1992. Le dernier cas concerne l'action d'un GAEC en annulation d'un permis de construire un ensemble de logements individuels et collectifs à proximité d'un site d'élevage : Commune de La Chapelle-Heulin, CE, 21 juill. 1999.

17. Commune de La Plaine-sur-Mer, CAA Nantes, 12 nov. 2002 (l'objectif de la commune est de « réduire les zones urbaines »), Commune de Valenton, CAA Nantes, 5 févr. 2002 (la commune de Valenton, située dans le Val-de-Marne, est propriétaire de terrains situés dans la commune de La Turballe, où la modification du POS en fait une zone non constructible, parce que située sur une zone humide relevant de l'article L146-6 du code de l'urbanisme, relatif aux terrains présentant un « caractère remarquable »).

18. Commune de Saint-Étienne-de-Montluc, CAA Nantes, 17 févr. 1999.

19. Il s'agit de la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire du Carnet (Association 'Une Basse-Loire sans nucléaire', CE, 26 févr. 1996) et de celle d'un projet de zone de loisirs sur le territoire de la commune de Haute-Goulaine (Association pour la protection et la mise en valeur du marais de Goulaine, CE, 21 févr. 1996).

20. Commune d'Ambrunesnil et comité de défense de la population pour la protection de son environnement et de sa santé/ministre de l'équipement, CAA Douai, 3 avr. 2003 ; Commune d'Ambrunesnil/ministre de l'équipement, CAA Douai, 25 avr. 2003 ; Commune d'Ambrunesnil, TA Rouen, 22 févr. 2000 ; Commune de Fallencourt/préfet de la Seine-Maritime et société ETC, TA Rouen, 30 juin 2000 ; Commune de Saint-Martin de Gaillard et autres, TA Rouen, 3 février 2000.

21. Association de défense des habitants des Essarts et autres riverains, CAA Nantes, 23 juin 1999 (trois arrêts, autorisation d'une unité de stockage et de distribution de ciment) ; Association de défense et de sauvegarde des deux vallées Varenne et Béthune, CAA Douai, 17 sept. 2001 (carrière de sables et graviers) ; Association de la vallée d'Yeres, TA Rouen, 30 juin 2000 (carrière de sables et graviers) ; Commune d'Ambrunesnil et comité de défense de la population pour la protection

de son environnement et de sa santé, CAA Douai, 3 avr. 2003 (permis de construire deux bâtiments à usage de porcherie).

22. comité de défense du secteur Ouest de Rouen, CAA Douai, 4 juill. 2002.

23. Association Robin des bois et autres, CE (juge des référés), 28 juin 2001.

24. Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne, TA Rouen, 22 sept. 1999.

25. Certaines lois, même si elles ont été codifiées, sont usuellement citées dans leur forme législative.

RÉSUMÉS

Les conflits d'usage renvoient à la confrontation de préférences, individuelles ou collectives, sur l'allocation des espaces et des actifs naturels localisés, non mobiles, à des usages alternatifs voire à des non usages. Ils révèlent des externalités négatives induites par les changements dans l'allocation des espaces à différentes fonctions (agricole, industrielle, de transport, résidentielle, récréative, etc.) ; leur proximité géographique ou symbolique au sein d'un territoire renforce la montée des antagonismes. Les cas des conflits d'environnement, qui marquent l'entrée en scène des associations de protection de l'environnement dans la gestion des usages des territoires, et des conflits entre agriculteurs et « néo-ruraux » dans le cadre de l'extension des localisations résidentielles périurbaines, sont deux exemples significatifs de l'essor d'externalités négatives liées à la proximité. L'article s'intéresse à ce que la théorie économique laisse dans un « angle mort » : la dimension juridique des conflits d'usage. Il analyse les conflits d'usage exprimés dans le langage du droit devant les tribunaux judiciaires et, surtout, administratifs, dans trois départements français : l'Isère, la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime. La démarche suivie vise au réalisme dans la compréhension des conflits d'usage tels qu'ils sont exprimés et tranchés dans la pratique juridictionnelle et privilégie, à ce titre, une approche empirique, inductive et institutionnelle. L'ambition de l'article est de caractériser la conflictualité dans ces trois départements et à en dégager des enseignements en termes de gestion juridictionnelle des conflits en cherchant à déterminer si les conflits liés à la proximité font l'objet d'une approche "territorialisée" par les tribunaux.

On Realism in the Land-Use and Environmental Conflicts: Lessons from an Analysis of Courts Rulings in Three French Territories (Isère, Loire Atlantique, Seine Maritime). Land-use and environmental conflicts reveal the existence of antagonism between individual or collective preferences on space and natural resources allocation to alternative uses. Such conflicts are grounded on various negative external effects which are provoked by the combination of different uses (agricultural, industrial, residential, touristic, etc.) in a proximity pattern. Environmental conflicts in particular are a significant example of the growing conflictuality between ecologist associations, farmers, and neo-rural people in periurban settings. The article focuses on an issue to which economic theory tends to pay little attention, namely the legal dimension of land-use and environmental conflicts. The paper scrutinizes the conflicts which are translated into the legal language before civil and administrative courts. The empirical analysis centres on three French departments. The empirical, inductive, and institutional methodology followed aims at a realistic understanding of conflicts such as the courts resolve them. The article ambition is to provide a characterization of the nature of conflictuality within the three

territories investigated. It also aimed at determining if the proximity linked conflicts are decided by courts in a territorialized perspective.

INDEX

Mots-clés : proximité, conflits d'usage, droit, tribunaux, économie

Keywords : proximity, land use conflict, environmental conflict, law, courts, economy

AUTEURS

THIERRY KIRAT

Thierry Kirat est chargé de recherche au CNRS, membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire en socioéconomie à l'Université de Paris Dauphine. Ses travaux de recherche portent sur les relations entre le droit et l'économie dans différents domaines, tels que le droit des marchés publics, le droit du travail et le droit de l'urbanisme et de l'environnement.

ROMAIN MELOT

Romain Melot est chargé de recherche à l'INRA, membre de l'unité de recherche SADAPT à l'Institut national d'agronomie de Paris-Grignon. Ses recherches portent notamment sur l'analyse du contentieux et des pratiques juridiques dans le domaine de la gestion des espaces et du foncier, dans une perspective de sociologie du droit.